



DET KONGELEGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

| | |
|--------------------------|------------|
| SAMFERDSELSDEPARTEMENTET | |
| AVD./SEK.: LS | S.BEH.: MF |
| 28 JUNI 2006 | |
| S.NR.: 05, 1401 - 34 | |
| ARKIVKODE: 733.2 | AVSKREVET: |

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 OSLO

Deres ref
05/1401-MF

Vår ref
200601348-/ESV

Dato
26 JUN 2006

Høring av utredning om behovet for en eventuell tredje rullebane ved Oslo Lufthavn, Gardermoen

1. Høringsbrev fra SD

Samferdselsdepartementet (SD) sendte 27.03.06 ut på høring en utredning om behovet for en evt. tredje rullebane ved Oslo Lufthavn, Gardermoen (OSL). Utredningen må påregnes å gi premisser for vedtak av evt. tredje rullebane. Merknader fra høringsinstansene skal være avgitt innen 21.06.06. Det legges her vekt på hva MD mener ikke er tilstrekkelig belyst i utredningen. I utredningen vurderes behovet for en tredje rullebane ut fra prognoser for trafikketterspørsel og rullebanekapasitet. De samfunns- og miljømessige konsekvensene av en utvidelse omtales i svært liten grad.

Ihht. OSLs lufthavnplan (2002) vil behov for tredje rullebane komme "henimot 2030". Planen var utarbeidet ved bred prosess, men flere instanser var kritiske og det ga den manglende legitimitet. Akershus og Ullensaker har igangsatt arbeid med hhv. fylkes- og kommunedelplan for området. SD har derfor innhentet en alternativ utredning av om det vil oppstå behov for tredje rullebane og evt. når. SD vil ut fra høringen ta stilling til hva som må gjøres for å sikre en forsvarlig arealforvaltning rundt OSL.

Uttalelsene fra Miljøverndepartementet til utredningen om behovet for en evt. tredje rullebane påpeker sider som burde vært belyst bedre. Uavhengig av dette, bør det fastslås at samfunnets langsiktige behov som flyplasser bør sikres ved en båndlegging av de tilliggende arealer til dagens flyplass inntil endelig avklaring av behovene for utbygging. Dette bør inkludere alternativene som diskuteres for tredje rullebane i lufthavnplan (2002), slik at ikke lokale behov blokkerer et langsiktig utbyggingsbehov.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Myntgt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 882

Avdeling for regional
planlegging
Telefaks
222 42 759

Saksbehandler
Erik Sveistrup
222 45 880

2. Konklusjon fra utredningen

SD har gitt Norconsult AS i oppdrag å gjennomføre en uavhengig vurdering av behovet for en evt. tredje rullebane ved OSL. Analysens trafikkprognoser viser at det før eller senere vil bli behov for en tredje rullebane dersom man skal kunne håndtere forventet trafikkutvikling. Når dette vil skje vil særlig avhenge av fremtidig økonomisk utvikling, konkurranse i luftfarten, avgiftspolitik og om trafikk kan fordeles over driftsdøgnet. Ut fra prognosen (nøytralt alt.) forventes antall passasjerer over OSL å stige fra 15,9 mill. passasjerer pr. år (2005) til 36,0 mill. (2030) med en gjennomsnittlig årlig vekst på 3,2 %.

Med sterk økonomisk utvikling og økt konkurranse mellom flyselskapene vil behovet for en tredje rullebane sannsynligvis komme i 2020-2030. Med svak utvikling, økte avgifter og mindre konkurranse, vil behovet sannsynligvis komme i 2030-2040. Optimaliserende tiltak og planlegging av en evt. tredje rullebane må starte i tide. I hht. utredningen bør man arbeide ut fra at behov for en tredje rullebane kommer før 2030.

3. Behovet for fylkesdelplan og kommunedelplan

Akershus fylkeskommune har igangsatt forprosjekt for en fylkesdelplan om den langsiktige utvikling av Gardermoenregionen, mens Ullensaker kommune har igangsatt en kommunedelplan for Gardermoenområdet. Fylkesdelplanen har fokus mot samfunn og regionalt samarbeid, mens kommunedelplanen fokuserer på arealavklaring og lokale virkninger. Disse regionale og lokale planprosessene må ses ut fra behovet ncttopp for å ivareta de samfunns- og miljømessige sidene ved en evt. utvidelse av OSL.

4. OSL som nasjonal inntektsskaper

Det ble investert meget store statlige midler i ny hovedflyplass med flytog. Fortsatt utvidelsesmulighet og at OSL ikke "bygges inn" er derfor avgjørende for samfunnets investeringer. Oslo Lufthavn AS hadde i 2005 2,5 mrd. kr. i omsetning og et resultat før skatt på 417 mill. kr. Dette gir grunnlag for subsidiering av mindre flyplasser. Større flyplasser har ofte ikke flyplassavgifter, men eiendomsutleie som hovedinntekt. En del store flyplasser utvikler derfor "Airport Cities" utenom øvrig bystruktur. Flyplassers vekst og utvidelse blir da et spørsmål om næringsarealer og senterstruktur. Det foregår allerede en posisjonering øst for Gardermoen, jfr. det anbefalte alternativ (Trinn II alt. 4/1035) i Lufthavnplanen. Det etterlyses en vurdering i utredningen av nasjonal inntjening fra flyplassen vurdert opp mot regionale og lokale effekter av en utvidelse.

5. OSL som regional vekstmotor

Gardermoen hadde i 2003 ca. 12.000 ansatte, som betjente 13 mill. reisende. Til sammenligning reiste da 16 mill. over Arlanda og 9 mill. over Vantaa. En flyplass gir store ringvirkninger, både direkte/indirekte/avledede/utløsende (TØI 2002). Det regnes med ca. 1.000 nyansatte pr. million nye passasjerer, og at flyplasser er en avgjørende katalysator for økonomisk vekst (ACI 2004). Dette gir flyplassregioner vedvarende høy vekst. Det kan tenkes en selvforsterkende toveisprosess der veksten skaper behov for utvidelse, som igjen gir mer vekst. Dette gir store planutfordringer,

både regionalt og lokalt. Det etterlyses en vurdering i utredningen av regionale og lokale samfunnseffekter av en flyplassutvidelse og hvordan disse igjen påvirker behovet

6. Nasjonale føringer og alternativ toginvestering

Flytrafikk gir problem i forhold til energiforbruk/klimagasser/forurensning/støy. Regjeringserklæringen gir en klar vektlegging av miljøvennlig transport. Spørsmålet om en evt. tredje rullebane bør derfor ses i sammenheng med dette. Utredningen bør også knyttes til de vurderinger som gjøres i Nasjonal transportplan, der lufttransport ses i helhetlig sammenheng med annen transport. Spesielt bør regionale togløsninger vurderes opp mot regionale flytilbud. Det bør trekkes en parallell til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, der det heter at "det skal vurderes andre alternativ enn økt vegkapasitet". På en del strekninger vil det være behov for å vurdere tog som alternativ til fly. Utredningen vurderer ikke alternativ investering på tog i stedet for fly. Det kan tenkes som omplassering av midler der forventede utgifter til tredje rullebane kan plasseres på togstrekninger som kan konkurrere med fly (dvs. til landsdelssentra/naboland). Forsering av dobbelspors jernbaner til Vestfoldbyene og Østfoldbyene med stasjoner på Torp og Rygge kan drenere OSLS marked syd og vest for Oslo og motvirke behovet for tredje rullebane. Det etterlyses en vurdering i utredningen av behovet for flyplassutvidelse i forhold til nasjonale føringer for transport og vurdering av alternativ investering på togløsninger.

7. Tredje rullebane og lufthavnstruktur

Vekstprognoser er trendfremskrivninger og tar ikke høyde for uforutsette endringer der rammene og forutsetningene for dagens utvikling kan endres. Effekten av Rygge er delvis forsøkt beregnet i utredningen, men nye flyplasser skaper ofte trendbrudd som vanskeliggjør prognoser. Torp fikk uventet sterk posisjon som regional flyplass (med 1,2 mill. passasjerer i 2005), tilsvarende må forventes for Rygge, på bekostning av grunnlaget for Gardermoen. Liberaliseringen av luftrommet har gitt en sterk endring av rutestrukturen, fra at alle regionale ruter gikk til/via det nasjonale knutepunkt Fornebu til at større regionale knutepunkter nå får direkte forbindelser til større byer utenlands, uten å måtte fly om Gardermoen. Dette gir sterk markedsendring, som igjen påvirker grunnlaget for OSLS videre utvikling. Det etterlyses en vurdering i utredningen av effekten av endringer i lufthavn- og rutestrukturen for behovet for flyplassutvidelse.

8. Tredje rullebane og miljøavgifter

Utredningen tar utgangspunkt i økt brukerretterspørsmål, uten å vurdere forutsetningene for dette. Den sterke økningen av flyreiser har sammenheng med velstandsnivå og lavt prisnivå, der brukerne ikke betaler den store miljøkostnaden ved bruken. Diskusjonen om miljøavgifter tas internasjonalt. Dette vil bli styrket av klimadebatten. Utredningen vurderer økning i avgifter uten å klargjøre om dette bare er generelle flyavgifter, eller også miljøavgifter, og hvordan slike avgifter vil påvirke flykonsumet. Det etterlyses en vurdering i utredningen av effekten av full bruk av miljøavgifter på brukeres flykonsum.

både regionalt og lokalt. Det etterlyses en vurdering i utredningen av regionale og lokale samfunns effekter av en flyplassutvidelse og hvordan disse igjen påvirker behovet

6. Nasjonale føringer og alternativ toginvestering

Flytrafikk gir problem i forhold til energiforbruk/klimagasser/forurensning/støy. Regjeringserklæringen gir en klar vektlegging av miljøvennlig transport. Spørsmålet om en evt. tredje rullebane bør derfor ses i sammenheng med dette. Utredningen bør også knyttes til de vurderinger som gjøres i Nasjonal transportplan, der lufttransport ses i helhetlig sammenheng med annen transport. Spesielt bør regionale togløsninger vurderes opp mot regionale flytilbud. Det bør trekkes en parallell til Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, der det heter at "det skal vurderes andre alternativ enn økt vegkapasitet". På en del strekninger vil det være behov for å vurdere tog som alternativ til fly. Utredningen vurderer ikke alternativ investering på tog i stedet for fly. Det kan tenkes som omplassering av midler der forventede utgifter til tredje rullebane kan plasseres på togstrekninger som kan konkurrere med fly (dvs. til landsdelssentra/naboland). Forsering av dobbelspors jernbaner til Vestfoldbyene og Østfoldbyene med stasjoner på Torp og Rygge kan drenere OSLS marked syd og vest for Oslo og motvirke behovet for tredje rullebane. Det etterlyses en vurdering i utredningen av behovet for flyplassutvidelse i forhold til nasjonale føringer for transport og vurdering av alternativ investering på togløsninger.

7. Tredje rullebane og lufthavnstruktur

Vekstprognoser er trendfremskrivninger og tar ikke høyde for uforutsette endringer der rammene og forutsetningene for dagens utvikling kan endres. Effekten av Rygge er delvis forsøkt beregnet i utredningen, men nye flyplasser skaper ofte trendbrudd som vanskeliggjør prognoser. Torp fikk uventet sterk posisjon som regional flyplass (med 1,2 mill. passasjerer i 2005), tilsvarende må forventes for Rygge, på bekostning av grunnlaget for Gardermoen. Liberaliseringen av luftrommet har gitt en sterk endring av rutestrukturen, fra at alle regionale ruter gikk til/via det nasjonale knutepunkt Fornebu til at større regionale knutepunkter nå får direkte forbindelser til større byer utenlands, uten å måtte fly om Gardermoen. Dette gir sterk markedsendring, som igjen påvirker grunnlaget for OSLS videre utvikling. Det etterlyses en vurdering i utredningen av effekten av endringer i lufthavn- og rutestrukturen for behovet for flyplassutvidelse.

8. Tredje rullebane og miljøavgifter

Utredningen tar utgangspunkt i økt brukerretterspørsel, uten å vurdere forutsetningene for dette. Den sterke økningen av flyreiser har sammenheng med velstandsnivå og lavt prisnivå, der brukerne ikke betaler den store miljøkostnaden ved bruken. Diskusjonen om miljøavgifter tas internasjonalt. Dette vil bli styrket av klimadebatten. Utredningen vurderer økning i avgifter uten å klargjøre om dette bare er generelle flyavgifter, eller også miljøavgifter, og hvordan slike avgifter vil påvirke flykonsumet. Det etterlyses en vurdering i utredningen av effekten av full bruk av miljøavgifter på brukeres flykonsum.

9. Tredje rullebane og natur-, fritids- og kulturminneverdier

Utbygging av en tredje rullebane vil få konsekvenser for kulturminner/kulturmiljø og kulturlandskap. Utbygging vil også få konsekvenser for naturlandskap/verneområder/kvartærgeologi/hydrologi/grunnvann/biologisk mangfold/friluftsliv. Forskjellige utbyggingsalternativ/-retninger vil gi forskjellige konsekvenser. Dette må vurderes ved utredning av hvor en utbygging av en evt. tredje rullebane kan skje. Dette er alt utført i OSLs lufthavnplan 2002, men ut fra driftsoptimale vurderinger. Vurdering av natur-, fritids- og kulturminneverdier må avveies mot behovet for flyplassutvidelse. Dette må skje når alternativ for utbyggingen skal vurderes.

Tiltaket vil kreve en konsekvensutredning, der slike interesser vil bli synliggjort. Konsekvensene av en utvidelse vil bli utredet og forurensnings-, kulturminne- og naturforvaltningen vil bidra i dette arbeidet. Behovet for utbygging av flyplassen kan ikke vurderes uten at man får avveid alternative løsninger, også i fht. andre aktuelle flyplasser, med utredning av konsekvensene både for miljø og arealbruk, herunder hva slags type LNF-arealer, ressurser, kulturminner og verneområder som blir beslaglagt.

10. Tredje rullebane og lokalsamfunnseffekter

Ved anlegg av en tredje rullebane vil flystøysoner utvides betraktelig, særlig nord- og sydover. Utvidede sikkerhetssoner ved ny østre rullebane kan medføre behov for fjerning av tilliggende tettbebyggelse. Nærings- og eiendomsinteresser "innenfor og utenfor gjerdet" blir lett en konflikt mellom statlige og private interesser. Arealbruken vil også kunne gi konflikt mellom flyplassens, lokalsamfunnets, miljøets og forsvarets interesser. Ved lokalisering av tredje rullebane er kun optimal drift avgjørende for flyplassen. Flere hensyn må avveies. Lufthavnplanen hadde tre alternativer østover (varierende avstand), og ett alternativ nordover (inn i forsvarets områder), og anbefalte det østligste alternativ (1.030 m fra dagens østre rullebane) ut fra hensynet til driftsoptimalitet. Dette vil skape store miljø- og samfunnskonskvenser. Akseptabel avstand mellom rullebaner varierer ved forskjellige vestlige flyplasser. Behovet for utvidelse av flyplassen må vurderes opp mot negative effekter for lokalsamfunnet (areal, miljø, støy). Kommende planprosesser på nasjonalt nivå (KU), regionalt nivå (FDP) og lokalt nivå (KDP) vil synliggjøre slike konflikter.

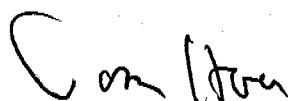
11. Konklusjon

Miljøverndepartementet etterlyser følgende vurderinger i utredningen av behovet for tredje rullebane, ut fra samfunns-/plan-, miljø- og kulturminnehensyn:

- Nasjonal inntjening fra flyplassen må vurderes opp mot regionale og lokale effekter av en flyplassutvidelse
- Regionale og lokale samfunnseffekter av en flyplassutvidelse og hvordan disse igjen påvirker behovet for en utvidelse må vurderes
- Behovet for en flyplassutvidelse i forhold til nasjonale føringer for transport og alternative investeringer på togløsninger må vurderes

- Effekten av endringer i lufthavnstrukturen og rutestrukturen for behovet for en flyplassutvidelse må vurderes
- Effekten av full bruk av miljøavgifter på brukernes flykonsum må vurderes
- Vurdering av natur-, fritids- og kulturminneverdier må avveies mot behovet for flyplassutvidelse og må skje når alternativ for utbyggingen skal vurderes
- Behovet for utvidelse av flyplassen må vurderes opp mot negative effekter for lokalsamfunnet (areal, miljø, støy), ved kommende planprosesser

Med hilsen



Tom Hoel (e.f.)
ekspedisjonssjef



Marit Kleveland
avdelingsdirektør